

# 唐山高新区 2018-2021 年 产业扶贫资金项目绩效评价报告

## 一、基本情况

### （一）项目概况

#### 1. 项目背景

产业扶贫是实现贫困人口稳定脱贫的根本途径和长久之策，在整个脱贫攻坚之中具有稳定性、普遍性、持续性的重要意义。

为深入贯彻落实党的十九大和习近平总书记系列讲话精神，贯彻落实省委、省政府关于打赢脱贫攻坚战的部署，切实提升全省产业扶贫质量水平，增强脱贫攻坚内生动力和贫困地区、贫困人口自我发展能力，河北省指定了《河北省提升产业扶贫质量水平三年行动指导意见》（冀扶贫脱贫〔2016〕）。唐山高新区农村工作服务中心为进一步推动农业产业扶贫工作，解决农业产业扶贫实践中存在的突出问题，根据高新区扶贫工作实际情况，成立了扶贫开发和脱贫工作领导小组，制定了《唐山高新区扶贫开发和脱贫工作领导小组办公室关于印发〈唐山高新区农业产业扶贫攻坚三年行动方案〉的通知》（唐高扶贫脱贫办〔2018〕31号），以保障产业扶贫项目的顺利实施。结合高新区资源禀赋和产业发展特点以市场为导向，因户施策扶持发展农业扶贫产业，确保贫困户增产增收。

#### 2. 主要内容及实施情况

本项目由高新区农村工作服务中心对专项资金使用和项目实施情况进行全程跟踪监管，选择唐山市高新区唯一一家农业龙头企业——唐山

市高新技术产业园区杰帅奶农农民专业合作社作为产业扶贫的资产收益扶贫实施主体。高新区采取委托模式即“合作社+贫困户”的模式，将产业扶贫资金直接委托该合作社统一用于奶牛养殖项目的建设，项目由合作社统一经营管理并核算，合作社与建档立卡的贫困户签订委托合作协议（参与产业扶贫帮扶的贫困户 2018 年为 66 户，2019 年为 65 户，2020 年为 64 户，2021 年为 64 户），2018-2021 年分别按照 10%、10.5%、11% 和 7% 的年收入按月向建档立卡的贫困户支付收益金。

### 3. 资金投入和使用情况

2018 年 6 月项目开始至 2021 年 6 月项目结束共投入财政资金 636.57 万元，具体情况如表 1 所示：

表 1 财政资金投入与使用情况表（单位：万元）

年度	省级资金	市级资金	区级资金	预财政资金合计
2018	23	23.2	30.6	76.8
2019	73	11.5	87.1	171.6
2020	64	29.8	96.55	190.35
2021	57	32.64	108.18	197.82
合计	217	97.14	322.43	636.57

### 4. 项目政策依据

唐山高新区产业扶贫资金项目符合《河北省提升产业扶贫质量水平三年行动指导意见》（冀扶贫脱贫〔2016〕）、《关于推进财政支农资金支持资产收益扶贫健康发展的实施意见》（冀财农〔2018〕3 号）、《唐山市产业扶贫三年规划（2018-2020）》（唐扶贫脱贫办〔2018〕27 号）、《唐山高新区扶贫开发 and 脱贫工作领导小组办公室关于印发〈唐山高新区农业产业扶贫攻坚三年行动方案〉的通知》（唐高扶贫脱贫办〔2018〕31 号）、

《唐山高新区扶贫开发和脱贫工作领导小组办公室关于转发<高新区产业扶贫攻坚推进方案>的通知》(唐高扶贫脱贫办〔2018〕42号)以及《河北省财政厅关于印发《河北省省级预算绩效重点评价管理办法)的通知》(冀财绩〔2019〕11号)。

## **(二) 项目绩效目标**

提高产业扶贫资金管理使用部门监管水平，增强财政专项产业扶贫资金管理使用的安全性、规范性和有效性，着力提高资金使用效益，为打赢全省脱贫攻坚战提供保障，到2020年实现现行标准下的建档立卡贫困人口全部脱贫，稳定实现“两不愁、三保障”，培育壮大扶贫新型经营主体，完善扶贫带贫利益联结机制，形成稳定带贫增收能力。

## **二、绩效评价工作开展情况**

### **(一) 绩效评价目的、对象和范围**

#### **1. 绩效评价目的**

开展2018-2021年产业扶贫资金绩效评价,目的是为了全面了解、掌握高新区产业扶贫政策的落实、资金使用等有关情况,提升资金管理水平,提高资金使用效益推动我区产业扶贫工作再上新台阶。同时,促使项目承担单位根据绩效评价中发现的问题,认真加以整改,及时调整和完善单位的工作计划和绩效目标并加强项目管理,提高管理水平,同时为项目后续资金投入、分配和管理提供决策依据。

#### **2. 绩效评价的对象和范围**

绩效评价的对象为唐山高新区2018-2021年产业扶贫专项资金,共计636.57万元(其中:省级资金217万元,市级资金97.14万元,区级资金

322.43 万元), 涉及高新区 2018-2021 年产业扶贫专项资金的相关经办机构。

绩效评价的范围为产业扶贫项目的完成情况、专项资金投入的运行情况、项目实施后产生的绩效情况。时间范围为 2018 年 6 月 1 日至 2021 年 6 月 31 日。

## **(二) 绩效评价原则、评价指标体系、评价方法与评价标准**

### **1. 绩效评价原则**

本次绩效评价遵循科学规范、客观公正、绩效相关等原则, 依据从投入、过程管理到项目产出、效益的绩效评价逻辑路径。

### **2. 评价指标体系**

本次绩效评价工作的指标体系包括决策、过程、产出和效益四个方面, 由 4 个一级指标、11 个二级指标、20 个三级指标和 36 个四级指标构成。指标权重自上而下按指标层次分步确定权重, 决策指标权重 15%, 过程指标权重 20%, 产出指标权重 36%, 效益指标权重 29%。具体评价指标体系见附表 1: 唐山高新区 2018-2021 年产业扶贫资金项目绩效评价指标体系。

### **3. 绩效评价方法**

绩效评价方法采用询问查证、专家评议、实地查看和问卷调查等定量和定性分析相结合的方法。以实地核查、询问、投入和产出分析、指标量化评分、公众问卷调查等定量评价方法为主进行绩效评价。

### **4. 绩效评价标准**

采用百分制, 绩效评价结果分四个等级, 分别为: 90 分(含)以上

为优、80（含）-90分为良、60（含）-80分为中、60分以下为差。本次评价结果等级标准如下表 2 所示：

表 2 评价结果等级标准

评价等级	评价标准	绩效定义
I 级：优	90 分-100 分（含 90 分）	很理想，可持续性强
II 级：良	80 分-90 分（含 80 分）	较理想，较强可持续性
III 级：中	60 分-80 分（含 60 分）	一般理想，中等可持续性
IV 级：差	0 分-60 分	不理想，欠可持续性

### （三）绩效评价工作过程

#### 1. 绩效评价准备阶段

起止时间：2022 年 7 月 20 日-2022 年 8 月 20 日

工作内容：

##### （1）成立绩效评价工作组

根据绩效评价工作需要，成立绩效评价工作组，合理划分工作任务并确定人员分工。

##### （2）开展前期调研

评价人员首先对项目基本情况、立项背景、绩效目标设置、实施内容、业务管理等内容进行调研，并与唐山高新区农村工作服务中心主管项目人员沟通和座谈，为后续工作奠定基础。

##### （3）明确项目绩效目标

评价人员根据项目立项、资金预算申报过程、绩效考评办法等相关资料以及经与唐山高新区农村工作服务中心主管项目人员充分沟通，确定包括数量、质量、时效、效益、满意度等方面的绩效目标。

##### （4）设置绩效评价指标体系、评价标准及指标权重

评价人员考虑实用性、可操作性和可实现性等因素，科学编制绩效评价指标体系。根据专项资金相关法律法规、项目绩效目标及相关管理办法，确定绩效评价标准。根据各指标在整体指标体系中的重要程度选用科学方法，合理设置各指标权重，拟定《唐山高新区 2018-2021 年产业扶贫资金项目绩效评价指标体系》。

#### （5）确定现场和非现场评价范围

本次绩效评价采取现场评价和非现场评价相结合的方式。对所有项目资料进行书面评审，同时对唐山市高新技术产业园区杰帅奶农农民专业合作社这个资产收益扶贫实施主体进行现场评价，现场评价包括现场调研、基础资料审查、座谈及问卷调查等工作过程。

#### （6）设计项目调查问卷

评价人员根据项目特点选用问卷调查法进行公众调查，根据项目实施具体情况，设计问卷调查内容，针对产业扶贫项目的满意度等问题对受益建档立卡扶贫对象进行问卷调查。

#### （7）确定资料清单

根据评价项目的基本情况、绩效评价指标体系，列明项目实施单位需提交的资料清单，明确项目实施单位需配合的事项等。

## 2. 绩效评价组织实施

起止时间：2022 年 8 月 21 日-2022 年 9 月 25 日

工作内容：

#### （1）下达绩效评价通知

评价人员明确评价任务、对象、时间和工作安排、评价内容、需项

目实施单位提供的资料等，通知项目实施单位。

## （2）资料收集与核查

评价人员对高新区农村工作服务中心以及杰帅奶农农民专业合作社提供的相关资料进行收集梳理，核实分析资料的真实性、完整性和有效性。同时积极利用各种公开数据资料进行交叉比对和分析，形成对项目多层次、多角度的数据资料支持。

## （3）现场评价

①听取情况介绍：听取唐山高新区农村工作服务中心对评价对象的目标设定及完成程度、组织管理制度建立健全及落实情况、预算支出执行情况、财务管理状况、项目产出和效益等情况介绍。

②实地勘察：对项目产出的数量、质量等进行查验，对产出的效果进行了解。

## （4）非现场评价

对唐山高新区农村工作服务中心以及杰帅奶农农民专业合作社提供的基础数据和相关资料进行核实和全面分析。通过对被调查对象发放调查问卷的方式，了解相关情况。调查问卷数量适中，基本能够反映服务对象的满意程度。

## （5）形成绩效评价结果

在对评价情况进行梳理、汇总的基础上，形成项目绩效评价结果。评价小组重点对此次评价资金的项目的实施、资金使用、资金管理、使用效益等情况进行了认真、扎实的核查和评价，同时，对其自主申报材料进行了认真的复核和分析。对项目完成数量、质量、时效及效果等方

面进行了综合考核，全面了解专项资金的使用、管理及效益情况，确保评价结果的真实性。

### **3. 综合分析及撰写绩效评价报告**

起止时间：2022年9月26日-2022年10月31日

工作内容：

#### **（1）撰写绩效评价报告**

按照规定要求和文本格式撰写绩效评价报告，全面阐述被评价项目的基本情况，明确项目绩效目标；在全面分析评价资料的基础上，对绩效目标实现程度，对项目决策、过程、产出、效益等做出具体分析和评价，对项目绩效与存在问题的分析，力求做到数据真实准确、内容完整、证据充分、分析透彻、结论准确，所提建议具有针对性。

#### **（2）复核及递交报告**

根据项目绩效评价专家组提出的合理意见，对项目绩效评价报告进行修改完善，实施复核程序，在规定时间内将评价报告终稿提交唐山高新区财政局。

## **三、综合评价情况及评价结论**

### **（一）项目综合评价得分及评价等级**

根据《唐山高新区 2018-2021 年产业扶贫资金项目绩效评价指标体系》及评分规则，通过数据资料采集、问卷调查、访谈、发放调查问卷以及评价分析等评价程序，经评价工作组的综合评定，唐山高新区 2018-2021 年产业扶贫资金使用绩效得分为 84.7 分，绩效等级为“良”，附评分简表，见表 3（各指标得分情况详见附表 3：唐山高新区 2018-2021 年产业扶贫



资金项目绩效评价评分表)。

表 2 唐山高新区 2018-2021 年产业扶贫资金项目绩效评价评分简表

项目	决策	过程	产出	效益	得分合计
标准分值	15	20	36	29	100
评价得分	14	18	31	21	84
得分率	93.33%	90%	86.11%	72.41%	84%

## (二) 项目综合评价结论

总体上来讲,唐山高新区 2018-2021 年农村工作服务中心和资产收益扶贫实施主体都能够认真贯彻落实产业扶贫政策,积极开展相关工作,在政策制定、执行和监督等方面较为规范,取得了明显实效。产业扶贫项目促进了高新区建档立卡贫困户仅四年的稳定增收,如期实现脱贫,实现了“两不愁三保障”的目标,促进了社会保障体系的完善,同时也对扩大了资产收益扶贫实施主体规模,资产收益扶贫实施主体和受益建档立卡扶贫对象满意度高。但是,农村工作服务中心在绩效目标合理性、绩效指标明确性、预算编制科学性、调整产业结构,以产业带动扶贫的长效机制建立方面还存在一定的欠缺。

从项目绩效结论来看,唐山高新区 2018-2021 年度产业扶贫资金在项目立项、资金管理、管理制度上扣分较少,说明政府的相关政策到位,单位领导负总责,能认真组织实施项目,贯彻河北省相关政策文件精神;资产收益扶贫实施主体的工作组织与管理也较为规范。但在绩效目标、预算编制、过程管理上扣分较多,说明项目主管部门需要根据项目核心内容细化量化绩效目标,保证其合理性,并注重项目的过程管理。此外,在项目产出质量、项目效益上扣分较多,特别是经济效益和社会效益,

说明年度效益偏低，需要更加重视产业扶贫的绩效结果。

## **四、绩效评价指标分析情况**

### **（一）项目决策情况分析**

该指标主要从项目立项、绩效目标和资金投入三个方面考察项目决策的规范性、合理性和可行性。该指标设定分值 15 分，综合评价得分 14 分。

#### **1. 项目立项**

（1）项目决策依据充分性。根据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》把产业扶贫放在脱贫攻坚八大重点工程之首，农业部等九部门联合印发《贫困地区发展特色产业促进精准脱贫指导意见》，河北省扶贫开发和脱贫工作领导小组印发《河北省提升产业扶贫质量水平三年行动指导意见》。高新区产业扶贫项目是根据这些产业扶贫资金项目的直接指导文件设立的，符合国家和河北省有关产业扶贫相关政策的规定，项目立项依据充分，实施内容与国家及省级相关文件要求一致，有助于推进高新区特色产业精准扶贫、精准脱贫工作，加快建档立卡贫困人口的增收脱贫，项目立项符合发展规划以及部门职责，属于财政支持范围。该项指标未扣分。

（2）项目立项程序规范性。唐山市出台了《唐山市产业扶贫三年规划（2018-2020）》（唐扶贫脱贫办〔2018〕27号）、高新区农村工作服务中心落实项目各项工作的具体实施，成立了扶贫开发和脱贫工作领导小组，制定了《唐山高新区农业产业扶贫攻坚三年行动方案》（唐高扶贫脱贫办〔2018〕31号）和《高新区产业扶贫攻坚推进方案》（唐高扶贫脱贫

办〔2018〕42号），项目立项程序规范。且项目决策过程中由唐山高新区扶贫开发和脱贫工作领导小组进行集体决策，形成了会议纪要，并按照《唐山市产业精准扶贫指导意见》建立了产业扶贫联系会议制度。此外，制定了《高新区产业发展风险防控专项方案》（唐高扶贫脱贫办〔2018〕41号）进行风险评估与控制，决策程序规范。该项指标未扣分。

## **2. 绩效目标**

（1）绩效目标合理性。项目总体目标为到2020年，实现现行标准下的建档立卡贫困人口全部脱贫，稳定实现“两不愁、三保障”，与全市人民同步迈入全面小康社会，确保小康路上不漏一户、不落一人，贫困户生产生活条件明显改善，人均可支配收入稳定增长。项目总体绩效目标符合《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》和《河北省提升产业扶贫质量水平三年行动指导意见》的要求，考虑了唐山市高新区农村发展现状，预期产出效益和效果合理可行。该项指标未扣分。

（2）绩效指标明确性。高新区农村工作服务中心将产业扶贫资金项目的绩效目标细化分解为具体绩效指标，但部分绩效指标与项目内容不符，无法通过清晰、可衡量的指标值体现项目，不利于项目日常管理、考核和事后评价。该项指标共计扣分1分。

## **3. 资金投入**

（1）预算编制科学性。预算编制科学，项目预算编制有依据，预算额度依据充分。2018-2021年高新产业扶贫资金项目年初区级资金预算分别为30.8万元、87.1万元、96.55万元和108.18万元，预算内容与项目

内容匹配，资金量达到省、市财政专项扶贫资金投入目标要求。按照《全省农村贫困人口建档立卡“回头看”工作方案》要求，经县财政、公安、民政、住建、工商、残联、银行等有关单位进行农户情况检索，按贫困人口系统库中予以公示的名单确定参与产业扶贫对象信息。项目预算编制有依据，项目预算确定的资金量与工作任务相匹配。该项指标未扣分。

(2) 资金分配合理性。2018-2021 年唐山高新区产业扶贫资金项目共支出产业扶贫资金 636.57 万元，拨付杰帅奶农农民专业合作社作共计 636.57 万元，依据《高新区财政局专项扶贫资金管理办法》，按明确、健全和规范的资金分配方法，按照 10%、10.5%、11%和 7%的年收益按月向建档立卡的贫困户支付收益金。项目预算资金分配依据充分，符合中央、省财政专项扶贫资金相关管理办法，资金分配额度合理。该项指标未扣分。

## **(二) 项目过程情况分析**

该指标主要从资金管理和组织实施两个方面考察项目过程组织实施管理的质量。该指标设定分值 20 分，综合评价得分 18 分。

### **1. 资金管理**

(1) 资金到位情况。①资金到位情况。资金到位率为 100%，中央、省级和区级专项资金足额及时到位。2018-2021 年中央资金共计到位 217 万元，省级资金到位 97.14 万元，区级资金到位 322.43 万元，共计 636.57 万元，项目资金全部到位。②资金拨付及时性。资金拨付及时，高新区按程序审核，产业扶贫资金按照预算管理相关要求月底前及时将资金拨付到项目。该项指标未扣分。

(2) 资金执行情况。预算执行率为 100%，说明项目预算资金按照计划执行，且严格执行政府会计制度，核算规范准确。该项指标未扣分。

(3) 资金管理与监督情况。①资金日常管理。高新区农村工作服务中心严格执行预算法和资金管理办法要求。高新区扶贫开发和脱贫工作领导小组向高新区政府提出产业扶贫资金申请，高新区财政局按照批准后的金额将资金以授权支付方式拨付高新区农村工作服务中心，农村工作服务中心按照实施方案确定的金额将资金拨付项目实施主体单位。项目资金拨付审批程序规范，项目资金严格按照预算批复或合同规定的用途使用，不存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。建立了《唐山高新区扶贫资金项目公告公示制度》，对专项资金管理办法、申报流程、评审公示、资金分配按照相关规定向社会公示。该项指标不扣分。

②资金监督检查。唐山高新区扶贫开发和脱贫工作领导小组办公室和高新区财政局制定了《唐山高新区财政扶贫资金监督管理办法》，并依据《高新区建立财政扶贫资金经常性监督检查工作机制实施方案》对财政扶贫资金实施经常性监督检查，并对（仅 2018 年）财政扶贫专项资金检查情况汇报，形成了财政检查工作底稿以及产业扶贫资金支付监控情况的报告，检查中产业扶贫资金使用规范。该项指标不扣分。

## **2. 组织实施**

(1) 项目计划管理。项目计划的健全有效。唐山高新区扶贫开发和脱贫工作领导小组办公室制定了《唐山高新区产业扶贫项目管理实施方案（试行）》（唐高扶贫脱贫办〔2018〕16 号）、《唐山高新区 2018 年产业精准扶贫指导意见》（唐高扶贫脱贫办〔2018〕45 号）、《高新区产业扶贫

三年规划》（唐高扶贫脱贫办〔2018〕46号）、《高新区关于加快培育新型农业经营主体推动特色产业扶贫的指导意见》（唐高扶贫脱贫办〔2018〕47号），这些文件规划了产业扶贫项目，规划合法、合规、完整。同时，杰帅奶农农民专业合作社根据《唐山市产业扶贫项目管理实施细则（试行）》制定了《唐山市高新技术产业园区杰帅奶农农民专业合作社产业扶贫项目资金实施方案》，工作方案科学、合理、合规，各项工作按照实施计划或工作方案进行，实施内容、实施时间等与预算编制或签订合同一致、无偏差。该项指标不扣分。

（2）过程管理。①业务规范性。根据《唐山高新区扶贫资金项目公告公示制度》以及相关公示材料，产业扶贫帮扶群众具有知情权、参与权、选择权、监督权；鉴于杰帅奶农农民专业合作社流动资金充足，按时支付资产收益金和偿还扶贫资金支付能力充足，并拟定了《唐山市高新技术产业园区杰帅奶农农民专业合作社产业扶贫项目帮扶承诺》，资产收益扶贫实施主体选择科学合理；依据公示材料，主管部门对项目名称、资金来源、资金规模、实施地点、建设内容、实施期限、预期目标和收益、实施单位及责任人、举报电话等实施了媒体公示；在项目村公开公示了资产收益扶贫项目实施方案、项目实施决议、收益分配台账等，公示期不少于5个工作日。但在选择具有良好发展预期的产业项目推进资产收益扶贫的过程中，鉴于本地仅此1家农业龙头企业，未统筹考虑本地产业基础、区域布局、一二三产业融合、市场环境、群众意愿等因素，直接选择了奶牛养殖业，扣0.5分；未见高新区农业工作服务中心积极开展资产收益扶贫政策宣传，对组织项目的县乡工作人员、村干部加

强政策和业务培训的佐证材料，扣 1 分；虽然唐山必和会计师事务所出具了《唐山市高新技术产业园区杰帅奶农农民专业合作社企业偿债风险评价报告书》，但该评价报告书为事务所 2021 年 6 月 8 日和 2022 年 1 月 25 日出具，对实施主体的主营业务、盈利能力、资产负债、信用状况、发展前景，资产量化范围、收益分配对象的合规性，收益分配的合理性，以及实施主体法定代表人资信情况和关联企业情况等实施的评估为后评估，未做到事前和事中评价，扣 0.5 分。该指标为 6 分，共计扣分 2 分。

②职责划分明确。高新区农村工作服务中心与杰帅奶农农民专业合作社职责分工明确，严格履职，未发生相互推诿的情况。故该过程管理指标共计扣分 2 分。

(3) 管理制度。①财务管理制度。高新区财政局印发了《高新区财政局专项扶贫资金管理办法》，杰帅奶农农民专业合作社也制定了《产业扶贫项目资金实施方案》，对项目资金实行专账核算，收支业务符合相关财务会计制度的规定，及时准确记录各项财产物资的增减变化。高新区对产业扶贫资金支出、收入情况进行了专项财政检查（仅 2018 年），并对财政专项产业扶贫资金实施了年度绩效评价形成了自评报告（缺 2020 年）。此外，拟定了《高新区农业产业脱贫攻坚工作考核问责办法》（唐高扶贫脱贫办〔2018〕48 号）和《唐山高新区农业产业脱贫攻坚全面“回头看”工作方案》（唐高扶贫脱贫办〔2018〕49 号），形成了全面、健全的监督管理机制。②项目管理制度。业务方面为了保证产业扶贫的高效、顺利开展，唐山市农牧局印发了《农业产业扶贫工作实施方案》（唐农牧字〔2018〕9 号）和《唐山市农业产业扶贫攻坚三年行动方案》（唐农牧

字〔2018〕86号),高新区扶贫开发和脱贫工作领导小组办公室执行了《唐山高新区农业产业扶贫攻坚三年行动方案》(唐高扶贫脱贫办〔2018〕31号)和《高新区产业扶贫攻坚推进方案》(唐高扶贫脱贫办〔2018〕42号)等一系列制度和办法,高新区农村工作服务中心针对各项目制定了实施方案,业务管理制度较为健全,所制定的日常监督管理、合同管理、申请审批管理或进度管控等制度均得到有效的执行,实施过程中未发生安全等责任事故或违法违规事件。项目制定了退还产业扶贫专项资金的《产业扶贫资金委托协议》,按照协议,杰帅奶农农民专业合作社应于2021年6月30日合作期满,将产业扶贫专项资金全部返还给农村工作服务中心。合作社账上显示已返还,但为了巩固拓展脱贫工作,农村工作服务中心又于2021年7月5日拨付至合作社。该项指标未扣分。

### **(三) 项目产出情况分析**

该指标主要从产出数量、产出质量和产出成本三个方面考察绩效目标完成的产出情况。该指标设定分值36分,综合评价得分31分。

#### **1. 产出数量**

从两个方面评价实际完成数量。①脱贫率。2018年-2021年实现高新区贫困户全部脱贫的目标,,脱贫率每年均为100%,完成应脱尽脱的立项要求。②精准率。2018年-2021年产业扶贫精准率为100%,即高新区参与产业扶贫的贫困户数完全覆盖了当年贫困人口库中的户数。该产出数量指标未扣分。

#### **2. 产出质量**

从两个方面评价产出质量。①资产收益水平。一方面,资产收效水



平 2018-2021 年分别确定为 10%、10.5%、11%和 7%是在法律和现有制度框架下，因地制宜探索具体的收益分配方案，综合考虑资产收益扶贫项目所属产业特点和市场平均投资回报率、银行 5 年期贷款基准利率水平 4.75%等合理确定；另一方面，在健全建档立卡贫困群众参与机制和利益分享机制上存在不足，采用的模式仅是“收益分红”，收益金由杰帅奶农农民专业合作社每月按固定比例及时地支付予参与产业扶贫的建档立卡贫困户，这种模式在 2018 年至 2021 年切实保障村集体特别是建档立卡贫困户的收益，实现了保底收益，但无法实现按股分红，扣 1 分。

②产业扶贫帮扶人口收入增长。2018 年-2021 年产业扶贫帮扶人口人均年收入增加率分别为。总体来看，产业扶贫项目产出质量良好。该产出质量指标共计扣分 1 分。

### **3. 产出时效**

2018 年-2021 年杰帅奶农农民专业合作社按照委托协议向签订协议的全部产业扶贫帮扶户支付的收益金分别为 44800 元、160115 元、366194.05 元、485107.98 元，保底加分红发放率每年均为 100%，说明该收益金每年均及时发放。该产出时效指标未扣分。

### **4. 产出成本**

2018 年-2021 年产业扶贫项目成本效益率分别为 11.6%、6.45%、8.35%、7.62%，可以看到，2019 年产业扶贫项目成本效益率未达到 10.5%，2020 年产业扶贫项目成本效益率未达到 11%，扣 4 分。该产出成本指标共计扣分 4 分。

## **（四）项目效益情况分析**

该指标主要从项目效益和满意度两个方面考察项目效益情况和服务群体的满意程度。该指标设定分值 29 分，综合评价得分 21 分。

## 1. 项目效益

(1) 经济效益。①经济效果。高新区产业扶贫项目从一定程度上提高了贫困人口的收入，对贫困人口产生了一定的经济效益，但该“收益分红”模式对提高贫困户脱贫积极性并无帮助，扣 0.5 分；该项目提高了杰帅奶农农民专业合作社每年的纳税税额，对地方经济带来了一定贡献，但该项目仅支持了杰帅奶农农民专业合作社 1 家企业的发展，搞活农村经济、推动高新区经济产业、特色农业发展的效果并不明显，扣 1 分；该项目改善了贫困户的生产生活条件，实现了“两不愁三保障”，但对产业结构的调整，促进地方经济发展与繁荣这一目标的实现还有一段距离，扣 0.5 分。产业扶贫项目对当地原贫困人口带来了较为积极的影响，对特色农业发展带来的影响有限。该项指标 5 分，扣分 2 分。②农业企业规模扩大率。产业扶贫项目实施后，杰帅奶农农民专业合作社的规模扩大率为。说明产业扶贫项目对农业经营主体发展所带来了正面积积极影响。总体来看，该经济效益指标共计扣分 2 分。

(2) 社会效益。①脱贫成效。①从 2018-2021 年高新区贫困户按时足额领取到了收益金的事实来看，对贫困户的社会保障体系在不断完善，但从金额来看，每户所获取的收益金在 100-150 元/月，这对贫困户居住水平、交通环境的改善杯水车薪，该项指标 2 分，扣分 0.5 分。②可持续影响。第一，高新区产业扶贫项目虽建立了“收益分红”模式的产业扶贫模式，但以产业带动扶贫的长效机制并未形成，一旦政府收回投入到

杰帅奶农农民专业合作社的产业扶贫资金，原贫困户将失去按月领取的收益金，是否会再次返贫？可持续发展的长效机制堪忧。扣 0.5 分。第二，扶贫队伍人员建设未见有效的保障，扣 1 分。第三，该项目对促进改善贫困户生活条件等帮扶工作目前开来短期效益较为明显，但可持续发展的后劲明显不足，扣 2 分。第四，未见有支持贫困地区脱贫攻坚、调动贫困群众内生动力等方面的办法和激励创新机制。资产收益扶贫项目优先吸纳建档立卡贫困劳动力就业，帮助有劳动能力的建档立卡贫困户通过就业脱贫增收，扣 2 分。该项指标 6 分，扣分 5.5 分。总体来看，该社会效益指标共计扣分 6 分。

## **2. 满意度**

从两个方面评价服务对象满意度。①资产收益扶贫实施主体满意度。评价工作组实地走访杰帅奶农农民专业合作社，通过当面访谈和发放调查问卷的方式，获知杰帅奶农农民专业合作社对高新区产业扶贫项目的满意度为②受益建档立卡扶贫对象满意度。评价工作组通过实施走访、发放调查问卷的方式，向受益建档立卡扶贫对象发放调查问卷 64 份，收回有效问卷 64 份，其中非常满意 60 份，占比为 99.42%。该项指标未扣分。

## **五、主要经验做法、存在的问题及原因分析**

### **（一）主要经验及做法**

建立了全面、健全的产业扶贫项目的监督管理机制。唐山高新区扶贫开发 and 脱贫工作领导小组办公室印发了高新区农业产业脱贫攻坚工作考核问责办法》(唐高扶贫脱贫办〔2018〕48 号)对各镇办农业主管部门，

区农业产业扶贫工作领导小组成员单位实施全面考核，并对农业产业脱贫攻坚工作中存在的形式主义、官僚主义、弄虚作假以及消极腐败问题进行问责。同时，印发了《唐山高新区农业产业脱贫攻坚全面“回头看”工作方案》（唐高扶贫脱贫办〔2018〕49号），看思想认识是否到位、看责任落实是否到位，看贫困户识别是否准确、看脱贫措施是否精准、看监管是否到位、看督导考核是否到位、看违纪违规查处是否到位，从而加强督导，严肃问责。这一系列的监督管理机制的建立，更有利于财政支农资金的充分运用，推进全区资产收益扶贫工作更好得发展。

## **（二）存在的问题及原因分析**

### **1. 绩效目标合理性不足，指向不明确、细化量化不足**

绩效目标应反映项目核心内容，评价指标是对目标的分解、细化并赋予量化值，提升对目标的可衡量性、可评价性。本项目核心内容是为产业扶贫资金。绩效目标、评价指标应围绕产业扶贫资金设置目标及评价指标，目前项目绩效目标未充分反映量化指标，在产出数量、产出质量、产出成本、产出时效及效果指标上体现不足。绩效指标与项目内容匹配度不足，无法覆盖项目全部产出，不能通过清晰、可衡量的指标值体现项目，不利于项目日常管理、考核和事后评价。说明绩效目标、评价指标均与项目核心内容衔接不够明确，细化、量化也存在不足，无法体现项目核心内容，绩效目标的合理性与明确性有待完善。

### **2. 预算编制科学性有待提高，细化程度不足**

项目主管部门未按照贫困户户数在项目预算申报时编制细化项目预算，目前按照支出倒追项目的预算，说明预算科学性不足，预算精细化

程度不足。

### 3. “收益分红”产业扶贫模式的可持续不强

高新区产业扶贫项目采用的“收益分红”模式通过政府对市场的干预作用，在产业组织主体和贫困人口之间建立起利益联结关系，但并未将贫困人口融入产业化过程和产业链各环节当中。从产出效益来看，虽从一定程度上提高了贫困人口的收入，但明显存在可持续不强的特征。这种模式对形成产业带动扶贫的长效机制的作用并不显著，对促进产业结构调整，促进地方经济发展与繁荣这一目标的实现仍有差距。对于高新区贫困人口授之于鱼并不利于其参与脱贫的积极性，并且一旦政府收回投入到杰帅奶农农民专业合作社的产业扶贫资金，原贫困户将失去按月领取的收益金，产业扶贫项目对当地原贫困人口带来的积极影响将失去可持续性。

## 六、有关建议

### （一）加强项目绩效目标细化量化管理与绩效指标的设定

产业扶贫项目主管部门应加强项目绩效目标细化量化管理，在产出指标和效果指标中充分反映量化指标。并根据设置评价指标并准确赋值，明确项目效果效益，提升对项目的可评价性。加强绩效指标的设定，重点围绕资金到位、项目完成时间、完成质量、产出效益和公众满意度等方面合理确定细化量化的产出进度、产出成本及产出效果指标，反映项目实施后的量化绩效效果，确保财政资金的效益性。

### （二）加强项目预算编制工作，提升预算质量

产业扶贫项目主管部门应加强项目预算编制工作，按照贫困户户数

在项目预算申报时编制细化项目预算，以可靠的依据，精细测算项目资金需求量，提升预算质量，同时需要详细说明预算构成以及附明细，提高预算的准确性。

### **（三）创新产业扶贫模式**

在脱贫攻坚的实际工作中，产业扶贫要解决的两个关键问题是：产业如何发展、贫困人口如何参与和受益。建议高新区农村工作服务中心及时总结和借鉴其他地区好的产业扶贫经验，探索适合高新区产业扶贫的组织模式和贫困人口的参与形式。

产业扶贫组织模式的形成，是脱贫攻坚战与不同地区经济社会发展统筹结合的结果。各地结合贫困户特征、产业类型和市场结构等因素，因地制宜发展形成了四种主要的产业扶贫组织模式：现代企业驱动型、中介组织联动型、农户自主经营型和资产收益分配型。在各地扶贫实践中，这四种组织模式往往共存共生，形成多维度紧密联结贫困群体的产业扶贫组织体系，具有显著的减贫效果。高新区农村工作服务中心结合相关政府部门积极就高新区产业现状与发展问题进行深入调研，寻找本地产业发展的优势与瓶颈，探索本区特色产业发展模式，从而发展、完善、巩固和提升产业，促进贫困地区的整体性经济发展。

产业扶贫针对贫困人口的不同类型和特征，以多种形式实现了贫困人口的全纳参与。从实践来看，各地贫困人口参与扶贫产业主要有三种形式：其一，贫困人口变主体，即通过技术和资金支持、能力建设、组织带动等方式，将贫困人口塑造成市场经济中的经营主体。其二，贫困人口变产业工人，即以就业吸纳的形式将贫困人口转型成为产业工人。

其三，贫困人口变股东，即贫困人口以土地入股、扶贫资金入股等形式获得资产收益分配。高新区农村工作服务中心应改变产业扶贫委托帮扶的思路，授之于鱼不如授之于渔，通过制度设计，将贫困人口融入产业链不同环节，使产业发展的市场红利精准瞄准贫困群体。按照唐山高新区扶贫开发和脱贫工作领导小组办公室印发的《高新区关于加快培育新型农业经营主体推动特色产业扶贫的指导意见》（唐高扶贫脱贫办〔2018〕31号）的要求，针对高新区贫困户均因因病致贫的现状，积极开展多种形式股份合作，可以引导没有劳动能力的贫困户通过土地经营权、生产资料、农宅、资金等入股，延伸产业链条，通过股份分红、利润返还等形式让贫困农户分享更多二三产业收益。此外，规范推广“保底收益+股份分红”。鼓励支持成立股份合作制经济组织，将扶贫专项资金折股量化到贫困户，变资金到户为权益到户，由股份合作制经济组织统一经营或投资龙头企业等新型经营主体。完善扶贫资金入股利益分配机制，确保贫困农户每年都能获得“保底收益+股份分红”，不支持“定额保本分红”模式。

## **七、绩效评价结果应用**

根据绩效评价结果，下一步可采取以下几方面措施，强化对绩效评价结果的应用。

第一，高新区农村工作服务中心应当高度重视绩效评价结果的应用工作，充分发挥绩效评价以评促管的效能，积极探索和建立一套与预算管理相结合、多渠道应用评价结果的有效机制，做好产业扶贫资金测算工作，提高财政资金使用效益。

第二，高新区农村工作服务中心要结合评价结果，对被评价项目的

绩效情况、完成程度和存在的问题与建议加以综合分析，建立评价结果在部门预算安排中的激励与约束机制，逐步发挥绩效评价工作的应有作用。

## **八、其他需说明的问题**

本评价报告使用者应注意以下其他事项对评价结论的影响：

本报告基础资料由高新区农村工作服务中心和杰帅奶农农民专业合作社提供，其真实性和完整性由提供单位负责；评价工作组的责任是保证本评价工作全过程的严肃与公平，得出客观公正的评价结论。未经评价组织管理机构同意，任何单位和个人不得将评价结果对外公布。

本次评价工作是在评价领导小组和项目实施单位的配合下完成的，评价小组具体实施评价工作和撰写评价报告。评价报告及结论可能受评价人员对项目的了解程度、专业知识和评价能力的限制。

以上其他事项可能对评价结果产生不确定的影响，提请评价报告使用者予以关注。

## **九、附件**

### **（一）附表**

附表 1：唐山高新区 2018-2021 年产业扶贫资金项目绩效评价指标体系

附表 2：唐山高新区 2018-2021 年产业扶贫资金项目绩效评分表

附表 3：唐山高新区 2018-2021 年产业扶贫资金项目绩效评价基础数据表

### **（二）其他资料**



1. 唐山高新区 2018-2021 年产业扶贫资金项目绩效评价调查问卷及调查问卷统计情况表

2. 唐山高新区 2018-2021 年产业扶贫资金项目绩效评价指标支撑材料